

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИЯХ «СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА» И «СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ»

Рассматриваются теоретические основы понятий «социальная политика», «социальная защита населения» в истории человечества. Установлено, что понятие «социальная защита» равнозначно понятиям «социальная помощь», «социальное обслуживание», «социальное обеспечение» и «социальная поддержка». На основе проведённого исследования дано собственное определение понятия «социальная защита населения».

Ключевые слова: социальная политика, социальная защита населения, государственная политика, система социальной защиты населения.

В целях и интересах государственного строительства важно установить, какие направления деятельности структур власти определяют содержание социальной защиты, что должны делать те или иные органы власти (федеральные, региональные и местные) для поддержания высокого уровня жизнеобеспечения и благосостояния граждан.

Предпринятые меры решения социальных проблем на современном этапе развития России сталкиваются с трудностями при их реализации и не всегда способствуют разрешению проблем в социальной сфере. Поэтому существенно возросла роль научных исследований в сфере социальной деятельности и взаимодействия властных структур всех уровней, позволяющих обширно изучить многообразие социально-политических и экономических факторов в области государственной социальной политики.

В широком смысле социальная политика может рассматриваться как интеграция механизмов и способов, посредством которых центральные, региональные правительства, а также органы местной власти влияют на жизнь населения, стремятся способствовать его благосостоянию, а вместе с тем и социальной стабильности в целом. В узком смысле социальная политика рассматривается с точки зрения социального администрирования и относится к институционализированному комплексу мер, предоставляемых государством населению при решении проблем социальной защиты населения, его занятости и здравоохранения [1, с. 14, 15].

Прежде всего, это деятельность политических и общественных организаций государства направленная на решение проблем самого че-

ловека, его интересов и потребностей, а также на обеспечение удовлетворения жизненно важных потребностей всего населения, его устойчивого воспроизводства, развития и совершенствования качества жизни.

По мнению доктора политических наук, профессора В.М. Капицына к основным направлениям социальной политики относятся:

- 1) здравоохранение и обязательное медицинское страхование;
- 2) поддержка семьи, детства, материнства и отцовства;
- 3) жилищная политика, коммунальное, бытовое обслуживание населения;
- 4) поддержка престарелых и инвалидов;
- 5) социальное обслуживание населения;
- 6) охрана окружающей природной среды;
- 7) федеральное и местное (муниципальное) обустройство мигрантов, особенно беженцев и вынужденных переселенцев [2, с. 26–38].

В соответствии с Конституцией РФ социальная политика нацелена на повышение качества жизни всех граждан. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты [3, с. 6, 37–44]. Следовательно, государство готово взять на себя обязательства по обеспечению достойного уровня благосостояния граждан, т. е. социальная политика является приоритетной на современном этапе развития России.

Основные направления деятельности органов власти государства и общественных организаций по защите населения – благотворительность, социальное обеспечение, социальная помощь, социальное обслуживание, социальная поддержка, социальная реабилитация, медицинское обслуживание, социальное страхование и др. Указанные виды защиты граждан можно объединить общим названием «социальная защита населения», которая является неотъемлемой частью государственной социальной политики. Поэтому социальная защита населения – одна из основных сфер реализации социальной политики [4].

Всё сказанное позволяет сделать вывод, что целью социальной политики является реализация интересов и потребностей граждан, улучшение качества жизни всего населения, создание условий для воспроизводства и всестороннего развития, а также снижение уровня социального неравенства людей и др.

Эволюция развития общества свидетельствует о том, что содержание и первые признаки понятия «социальная защита» уходят своими корнями в глубокое прошлое, но как термин он не был использован в научном обороте. Например, община на Руси представляла собой замкнутую социальную систему, призванную организовывать все виды жизнедеятельности человека, опиралась на принципы коллективизма и уравнительности, т. е. обеспечивала необходимость труда и получение необходимых социальных благ для всей общины [4].

Аналогичная точка зрения была выражена кандидатом политических наук О.Н. Красновой. Автор исследует и анализирует историю социальной работы в России и делает вывод о том, что институт социальной защиты в России насчитывает более тысячи лет. Процесс его становления и развития связан с договором 911 г. князя Олега с греками. Указанный договор содержал в себе основные элементы социальной работы с населением. По её мнению, в данном документе были впервые отражены принципы заботы о гражданах, нуждающихся в социальной помощи со стороны государства [5, с. 27].

Важно отметить, что «попечение о нуждающихся» было широко представлено в дореволюционной России. Благотворительность имела глубокие исторические корни. Под благотворительностью понимали проявление сострада-

ния к ближнему: богатые и бедные считали подавание милостыни нищим своей христианской обязанностью.

Со временем помощь нуждающимся стала приобретать государственные формы, которые вместе с добровольцами инициировали создание богоугодных заведений, целью которых была помощь бесприютным детям, престарелым и немощным. Например, забота о детях первоначально была организована добровольцами в так называемых «Ольгинских» приютах, куда принимались дети по просьбам бедных родителей. Дети находились на полном иждивении, обучались грамоте в объеме курса начальных народных училищ (под надзором смотрительницы), бесплатно лечились в больнице богоугодных заведений приказа общественного призрения.

После прихода советской власти на смену дворянской опеки приходит народный комиссариат по призрению, а затем народный комиссариат социального обеспечения. Уже в 1920-х годах организуются и проводятся дни и недели детей. Вместо приютов и богаделен, одновременно с развитием пенсионного обеспечения (начиная с 1918 г.), создается сеть домов-интернатов для престарелых и инвалидов. В основе становления и развития системы социальной защиты населения закладываются принципы патерналистских традиций, т. е. всё осуществлялось под непосредственным контролем государства на мнимых принципах уравнительности граждан.

Времена СССР характеризуются тем, что проблемы изучения социальной защиты населения не нашли своего отражения в отечественной науке, а вместе с тем отсутствовала адекватная оценка деятельности органов власти по решению проблем в социальной сфере. По мнению доктора политических наук Е.А. Хубулури понятие «социальная защита населения» практически полностью отсутствовало, принципы и идеологические установки способствовали тому, что рассмотрение социальных проблем производилось в рамках экономической защиты государства [6, с. 5].

По нашему мнению первым законом отражающим понятие «социальная защита» является закон о социальном обеспечении от 14 августа 1935 г., который заложил основы социального законодательства Соединенных Штатов Америки. В законе было прописано об ответ-

ственности правительства в социальной сфере, определялись три группы граждан (пожилые, безработные, а также инвалиды, вдовы и сироты). В результате на законодательном уровне был образован фонд социального обеспечения, который формировался за счёт взносов от предпринимателей и населения. Непосредственное управление осуществляли Администрации социального обеспечения штатов [7, с. 512].

Элементы структуры социальной защиты как многоуровневая система начали складываться в первой половине XX в.

В современной России в соответствии с Конституции РФ, защита семьи, материнства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Поэтому система социальной защиты населения является единой федеративной, определяющей государственную целостность и разграничение полномочий и предметов ведения между равноправными её субъектами. Руководство социальной защитой населения в высших органах государственной власти представлено Министерством труда и социальной защиты России (Минтруд России) [8], которое непосредственно управляется Правительством РФ и включает в себя: управления или Министерства социальной защиты населения республик в составе Российской Федерации, органы управления социальной защиты населения автономных округов, автономной области, краёв, областей, городов и районов [4].

Например, в Оренбургской области согласно распоряжения Главы администрации от 31.08.1993 №647-р «О центрах социального обслуживания», центром социального обслуживания является учреждение социальной защиты населения, которое осуществляет на территории города или района организационную и практическую деятельность по оказанию различных видов социальной помощи престарелым гражданам, инвалидам и другим группам населения, нуждающимся в социальной поддержке [9].

Следует отметить, что процесс становления и развития системы социальной защиты сопровождается увеличением численности категорий граждан нуждающихся в социальной поддержке (дети-сироты, инвалиды, многодетные семьи, ветераны Великой Отечественной войны, вете-

раны труда, малоимущие семьи, жертвы политических репрессий и т. д.).

Например, на 1 ноября 2013 г. в Оренбургской области численность граждан, реализующих право на государственную социальную поддержку, составляет 28.63% от численности всего населения области [10]. Однако данный показатель представлен без учёта выплат социальных пенсий и субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг, а также ряда категорий граждан, нуждающихся в оказании социальной помощи (семьи с доходами ниже прожиточного минимума, находящиеся в социально опасном положении, многодетные и т. д.), т. е. в совокупности это почти большая часть населения. В результате следует вести речь о том, что социальной защите должно быть подвержено всё население.

Социальная защита населения находит своё отражение в законодательных актах органов власти всех уровней, т. е. в законах, федеральных законах, а также гражданском, жилищном, трудовом кодексах, в международных договорах и соглашениях и т. д.

Например, Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» устанавливает правовые, организационные и экономические основы социального обслуживания населения в России. Кроме того, определяет основные принципы, порядок предоставления, состав и содержание социальных услуг. Вводится социальное сопровождение, общественный контроль в сфере социального обслуживания.

Согласно закону система социального обслуживания включает в себя:

1) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального обслуживания (далее – уполномоченный федеральный орган исполнительной власти);

2) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на осуществление предусмотренных настоящим Федеральным законом полномочий в сфере социального обслуживания (далее – уполномоченный орган субъекта Российской Федерации);

3) организации социального обслуживания, находящиеся в ведении федеральных органов исполнительной власти;

4) организации социального обслуживания, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации (далее – организации социального обслуживания субъекта Российской Федерации);

5) негосударственные (коммерческие и некоммерческие) организации социального обслуживания, в том числе социально ориентированные некоммерческие организации, предоставляющие социальные услуги;

6) индивидуальных предпринимателей, осуществляющих социальное обслуживание [11].

В российском законодательстве и научной литературе нет однозначного определения понятия «социальная защита населения». Научные исследования, проведенные в конце XX и начале XXI вв. раскрывают теоретическое и практическое значение указанного понятия. Данной проблеме посвящены исследования отечественных ученых, которые находят своё отражение в ряде научных трудов и диссертаций.

В научной работе кандидата юридических наук С.Д. Соловьева рассматриваются конституционно-правовые и социально-экономические основы социальной защиты населения в России. По мнению автора, синонимом института социальной защиты является понятие «социальное обслуживание». Кроме того, в исследовании правомерно определяется, что институт социальной защиты населения является комплексным правовым институтом, реализующим одну из фундаментальных основ конституционного строя России [12, с. 30].

На наш взгляд, аналогичная точка зрения была выражена в научной работе О.А. Снежко. Автор справедливо отмечает, что понятие «социальная защита» рассматривается достаточно широко и только комплексный подход позволяет выявить её сущность, основные принципы построения, место и роль в системе общественных отношений в соответствии с Конституцией Российской Федерации [13, с. 7, 8].

Перспективы социально-политического, экономического, и демографического развития России во многом определяют государственную политику социальной защиты населения, которая на современном этапе является приоритетной и затрагивает интересы всего населения.

В результате в качестве обобщающего термина в социальной сфере используется понятие «социальная защита», содержание которого равнозначно понятиям «социальная помощь», «социальное обслуживание», «социальное обеспечение» и «социальная поддержка». Поэтому термин «социальное обеспечение» носит, скорее всего, исторический характер, так как он отражает процесс зарождения системы социальной защиты населения, изначально не имеющий определённой правовой регламентации.

В педагогическом энциклопедическом словаре раскрывается понятие «социальное обеспечение», место и роль системы социального обеспечения, особо выделено право на социальное обеспечение, гарантируемое каждому человеку Конституцией России. Социальное обеспечение рассматривается как государственная система материального обеспечения и социального обслуживания пожилых и нетрудоспособных граждан, а также семей с детьми. Государство обеспечивает охрану здоровья матерей и детей, защиту детства, защиту прав детей, инвалидов. Социальное обеспечение осуществляется органами социальной защиты, здравоохранения, народного образования, предприятиями и учреждениями [14, с. 269, 270]. Следует согласиться с данной точкой зрения. В результате определяется роль учреждений социальной защиты, готовых взять на себя обязательства социальных гарантий по отношению к гражданам.

В других словарях рассматривается деятельность государства, совокупность социальных и правовых гарантий и др. Так, в словаре конфликтолога отмечается, что функционированию эффективной системы социальной защиты населения способствует социальной стабильности общества, которая снижает социальную напряженность в обществе. По мнению авторов словаря, социальная защита – система мер и соответствующих институтов, предназначенных для защиты различных слоев населения от экономической и социальной деградации, связанной с безработицей, потерей или резким сокращением дохода, производственной травмой или профессиональным заболеванием, болезнью, инвалидностью, старостью, потерей кормильца и т. п. [15, с. 411].

Исходя из этого, социальная защита населения представляет собой деятельность инсти-

туциализированных и неинституционализованных структур и организаций государства в интересах населения с целью обеспечения достойного уровня жизни граждан, в основе которой государственная социальная политика.

Элементами структуры системы социальной защиты населения являются:

Объекты социальной защиты населения – дети, дети-сироты, семьи, инвалиды, многодетные семьи, ветераны Великой Отечественной войны, герои Советского Союза, герои Российской Федерации, труженики тыла, герои Социалистического Труда, ветераны труда, малоимущие семьи, одинокие пенсионеры, жертвы политических репрессий и т. д.

Субъекты социальной защиты населения – государство, Министерство труда и социальной защиты России, министерства социального развития, благотворительные фонды, страховые организации, органы местного самоуправления, учреждения социальной защиты населения

городов и районов, центры помощи семье и детям, центры социального обслуживания и др.

В процессе исследования выявлено, что социальная политика является основой социальной защиты населения. Вследствие этого социальная защита представляет собой механизм реализации социальной политики. На законодательном уровне определяются структурные элементы социальной защиты. По нашему мнению, нет однозначного определения понятия «социальная защита населения» в российском законодательстве. Указанное понятие равнозначно понятиям «социальная помощь», «социальное обслуживание», «социальное обеспечение» и т. д. На наш взгляд, социальная защита населения представляет собой деятельность институционализованных и неинституционализованных структур и организаций государства в интересах населения с целью обеспечения достойного уровня жизни граждан, в основе которой государственная социальная политика.

20.02.2014

Список литературы:

1. Ярская, В.Н. Социальная политика, социальное государство и социальный менеджмент: проблемы анализа / В.Н. Ярская // Журнал исследований социальной политики. – 2003. – Т. 1. – №1. – 142 с.
2. Капицын, В.М. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимости / В.М. Капицын // Российский журнал соц. работы. – 1998. – №8. – 82 с.
3. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. – М.: Известия, 1996. – 64 с.
4. Хамидуллин, Н.Р. Государственная политика социальной защиты населения в постсоветской России: дис. канд. полит. наук: 23.00.02: защищена 24.05.12: утв. 31.08.2012 / Н.Р. Хамидуллин. – 2012. – 155 с.
5. Краснова, О.Н. История социальной работы в России / О.Н. Краснова, П.Д. Павленок, А.А. Акмалова и др. // Основы соц. работы. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 334 с.
6. Хубулури, Е.А. Маркетинговая модель организации государственной политики и управления социальной защитой населения современной России: автореф. дис. док. полит. наук / Е.А. Хубулури. – Ростов-на-Дону, 2011. – 52 с.
7. Documents of American History, Ed. by H. Commager. – N.Y., 1945. – 630 p.
8. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 30.01.2014).
9. Распоряжение Главы администрации Оренбургской области от 31 августа 1993 №647-р «О центрах социального обслуживания» // Региональное законодательство: Оренбургская область. – 1993. – Приложение №1. – п. 1.1.
10. Портал Правительства Оренбургской области // Статистика социальной сферы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.orenburg-gov.ru> (дата обращения: 10.02.2014).
11. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» // Российская газета. – 2013. – 30 декабря.
12. Соловьева, С.Д. Правовое регулирование социальной защиты населения: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 [Электронный ресурс] / С.Д. Соловьева. – Режим доступа: <http://www.lawlibrary.ru/disser2013645.html>. (дата обращения: 24.02.2014).
13. Снежко, О.А. Конституционные основы социальной защиты граждан / О.А. Снежко // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – №7. – 48 с.
14. Бим-Бад, Б.М. Педагогический энциклопедический словарь / Б.М. Бим-Бад. – М.: Большая Российская энциклопедия, 2003. – 528 с.
15. Анцупов, А.Я. Словарь конфликтолога: 2-е изд / А.Я. Анцупов. – СПб.: Питер, 2006. – 528 с.

Сведения об авторе:

Хамидуллин Наиль Рафаилович, старший преподаватель кафедры философии науки и социологии Оренбургского государственного университета, кандидат политических наук

460018, г. Оренбург, пр-т. Победы, 13, ауд. 20814, тел. (3532) 372585, e-mail: hamidullin_n@mail.ru